

ПРЕС-РЕЛІЗ
до засідання «круглого столу»

«Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи»

11 листопада 2011 р.

Реформи системи державних фінансів, що нині відбуваються в Україні, є наймасштабнішими за останні десять років. Це стосується як «діапазону» реформ (зміни відбулися у більшості складових системи державних фінансів), так і їхньої глибини (в окремих сегментах відбулися досить серйозні зрушення).

Реформи системи державних фінансів проводяться на основі стратегії, викладеної в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки. Попри дискусійність її окремих положень, вона залишається головним документом, який визначає орієнтири та пріоритети реформ.

Враховуючи, що більшість основних завдань щодо реалізації системи реформ припала на 2010-2011 роки, а з часу запровадження низки рішень вже минув значний проміжок часу, видається можливим та доцільним провести аналіз першого етапу реформ та зробити висновки щодо:

- стану та якості виконання Програми економічних реформ;
- впливу реалізації заходів в межах реформ системи державних фінансів на стан та динаміку економічного розвитку держави;
- проблем та загроз, які виникли в результаті запровадження окремих новацій в процесі реформ.

Аналізуючи перший етап реформ, маємо констатувати, що Програма економічних реформ в частині реформування системи державних фінансів в цілому виконується, проте:

- а) виконання окремих важливих завдань носить формальний характер;
- б) низка завдань все ще не реалізована, попри закінчення термінів, відведених на їх виконання;
- в) якість виконання низки завдань залишається низькою, що нівелює їх позитивний ефект.

Реформи системи державних фінансів в 2010-2011 рр. найбільш масштабно протікали в бюджетній та податковій системах. Бюджетна реформа дала можливість запровадити нові потенційно досить дієві та ефективні інструменти економічного зростання, проте існує ризик нівелювання їх ефективності через недостатню «глибину» реформ та низку якість у виконанні низки поставлених завдань.

Податкова реформа створила певні передумови для реалізації двох головних завдань – збільшення доходів бюджету та стимулювання економічної активності. Разом з тим, на сучасному етапі на практиці вдалося досягти позитивних зрушень лише в межах першого завдання. Щодо виконання завдання стимулювання економічної активності, обсяг впроваджених стимулів є недостатнім для того, щоб продукувати позитивні макроекономічні тенденції.

Одним із досягнень реформ державних фінансів варто назвати спробу інституціалізації боргової політики держави. Першим документом, який регламентує функціонування такої важливої складової системи державних фінансів як державний кредит стала затверджена Кабінетом Міністрів на початку 2011 року Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011-2013 роки. Разом з тим, стратегія управління державним боргом має містити певні обмеження, які стримуватимуть уряд від агресивної та необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків. Механізм самообмеження, за якої уряд в затвердженій же ним Стратегії самостійно обмежує власні дії, напевно є раціональним і ефективним рішенням. Для того, щоб цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були важливими орієнтирами, орган, що затверджує стратегію та орган, що її реалізує, мають бути відокремлені.

Певних успіхів вдалося досягти і в системі позабюджетних соціальних фондів. Зміни, що торкнулися пенсійної сфери, дозволять збалансувати Пенсійний фонд та зменшити масштаби відволікання бюджетних коштів на підтримку даної сфери. В проекті Державного бюджету України на 2012 рік уряд розрахував, що дефіцит коштів Пенсійного фонду на виплату пенсій зменшиться на 87,6 % (до 2,2 млрд грн) порівняно з поточним роком. Відмітимо, що подібні сподівання видаються надмірно оптимістичними. Період досягнення бездефіцитності Пенсійного фонду України буде тривалішим, оскільки динаміка зростання пенсій залишається вищою, ніж зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості населення.

Поряд з прогресом в окремих складових, залишилися поза увагою окремі важливі ланки системи державних фінансів, зокрема в фінансах державного корпоративного сектору та секторі державних банків. Їх реформування має стати одним із пріоритетів подальшої політики реформ в системі державних фінансів.

Комплекс нових викликів та проблем формує запит на оновлення завдань та пріоритетів, визначених Програма економічних реформ на 2010-2014 роки для наступного етапу дій.

Підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України у середньостроковій перспективі можливе лише через її подальше реформування. Воно має зосередитися на реалізації таких ключових заходів: підвищення ефективності та раціональності використання бюджетних коштів; розподіл державного бюджету на поточний та бюджет розвитку; структуризація загального фонду державного бюджету; продовження бюджетної децентралізації; впровадження системи збалансованих публічних фондів державних фінансів; перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків.

В межах наступного етапу реалізації податкової реформи, зокрема, в межах завдання підвищення фіскальної ефективності податкової системи необхідно впровадити додаткові заходи щодо збільшення доходів бюджету, уникнувши при цьому посилення фіскального навантаження на високотехнологічні галузі економіки. Додаткові бюджетні ресурси можна отримати за рахунок підвищення фіскальної ефективності оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів; розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента; поглиблення прогресії податку на доходу фізичних осіб, відмови від зниження ставки ПДВ з 20 до 17 %; запровадження підвищеної ставки ПДВ в розмірі 23% на товари розкоші; підвищення ставок податку на нерухомість.

Необхідно ініціювати дискусію і практичні дії щодо впровадження додаткових податкових стимулів поживлення інвестиційної діяльності. Такими можуть бути: запровадження стимулюючої моделі податку на прибуток, вдосконалення функціонування спеціальних правових режимів економічної діяльності, застосування комплексу податкових стимулів, спрямованих на заохочення інвестицій в пріоритетні галузі економіки.

В ході проведення наступного етапу реформи місцевих фінансів необхідно реалізувати низку важливих завдань, серед яких ключовим є зменшення фінансової залежності від державного бюджету. Крім того, необхідно запровадити низку фіскальних механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади. Такими можуть бути перехід на зв'язану модель податкової системи (закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, яка не враховуватиметься при розрахунку міжбюджетних трансфертів), закріплення частини доходів від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику у переліку дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Серед ключових напрямів реформ в системі державних фінансів в середньостроковій перспективі обов'язково має бути реформа політики управління сектором державних банків та розробка механізмів покращення фінансового стану державного корпоративного сектору.